LA FORMATION PROFESSIONNELLE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Analyse des dysfonctionnements et propositions de réforme

par

Gabriel BEZ *

Toute stratégie en vue de rénover une organisation dans l'exercice de ses missions requiert au préalable un bilan attentif de ses atouts et faiblesses. Les points forts ainsi mieux cernés fournissent une structure d'appui aux redéploiements nécessaires; les points faibles, correctement identifiés, préparent le choix de mesures susceptibles de les corriger ou de les supprimer.

Le présent article s'attachera délibérément à repérer les dysfonctionnements ou les limites que rencontre le service public de l'emploi en matière de formation et d'orientation professionnelle. Le diagnostic ainsi posé permettra de dégager le profil des réformes souhaitables. Cependant, un tel choix de méthode peut conduire à oublier ou minimiser les atouts dont dispose le SPE. Leur importance oblige donc à les rappeler succinctement (cf. l'encadré sur les atouts du SPE), ne serait-ce que pour ménager une approche équilibrée et réaliste de la situation.

I. LES DYSFONCTIONNEMENTS

L'ampleur, à vrai dire méconnue, des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus, de même que la spécificité d'approche qu'une longue tradition d'intervention auprès des adultes a consolidée, ne doivent pas masquer les faiblesses du SPE-Formateur. Les difficultés auxquelles il a à faire face sont à la fois nouvelles et anciennes. Elles se sont cependant accentuées et transformées avec la montée du chômage. Les dysfonctionnements actuels se manifestent, non seulement à travers les outils, les procédures, le niveau des ressources budgétaires et le volume d'actions qu'elles permettent; ils se traduisent également dans le comportement très administratif des organisations et dans la conception des politiques qu'elles ont pour mission de réaliser.

La lutte contre le chômage est devenue un objectif prioritaire des pouvoirs publics. A cette fin, le Gouvernement a procédé à une importante réorientation technique et budgétaire, privilégiant les mesures les plus susceptibles de le résorber. Il demeure cependant que les actions du SPE, sur les plans quantitatif et qualitatif, paraissent insuffisamment adaptées à la configuration présente du sous-emploi. Ses interventions reposent implicitement sur des conceptions et des instruments d'analyse dont la portée opératoire s'est sensiblement effritée avec le ralentissement de la croissance. Ensemble constitué d'éléments distincts, le SPE reste partiellement étranger à lui-même et, de ce fait, parvient mal à décliner son identité vis-à-vis d'autres partenaires. Cette conscience diffuse de

* Chargé de mission au Service des études et de la statistique du ministère du Travail.

LES ATOUTS DU SPE

On a déjà noté (1) la place prépondérante qu'occupe l'Administration de l'Emploi dans le système d'intervention public auprès des adultes, qu'il s'agisse de demandeurs d'emploi ou de salariés en reconversion ou promotion. A cette fin, elle mobilise un appareil de formation diversifié, à la fois conventionné et subventionné.

Le dispositif géré par le SPE est essentiellement centré sur l'acquisition de qualifications industrielles de base. De ce fait, il repose sur un parc matériel important. Son fonctionnement bénéficie de l'appui technique et humain d'un triple réseau : le réseau des informateurs et conseillers, le réseau des enquêteurs et des évaluateurs, enfin, le réseau des techniciens spécialisés dans la connaissance et l'évolution des métiers propres aux grandes familles professionnelles.

A la position exercée dans le domaine public et à l'intégration de multiples fonctions en amont et en aval de la formation, s'ajoute une grande proximité géographique et fonctionnelle avec les usagers. Le SPE compte en effet près de mille points opérationnels d'implantation sur le territoire. En outre, sa mission de gardien des droits individuels et collectifs des travailleurs et la gestion négociée de nombreuses aides à l'emploi le mettent en communication, non seulement avec les salariés et leurs représentants, mais encore, et de plus en plus, avec les employeurs. Ce point, à peine suggéré ici, mériterait un long développement. Ainsi la situation privilégiée du SPE au cœur des problèmes du travail, des relations professionnelles et de l'emploi, le met en position de faire prévaloir un point de vue original tant dans l'analyse des situations que dans la recherche des solutions.

Par ailleurs, et à la différence des contraintes que connaît le ministère de l'Éducation dans le cadre de la formation initiale, sa conception de la (re)qualification et l'élaboration de la carte des spécialités professionnelles ne sont pas d'abord sous-tendues par un objectif éducatif. C'est dire que logiquement et chronologiquement, le SPE ne voit pas l'emploi « après » ou « au-delà » de la formation; l'activité est la réalité première en fonction de laquelle est conçu et défini le processus d'apprentissage. Aussi, la norme de jugement des résultats d'une formation est-elle moins la sanction scolaire ou le diplôme, que la capacité qu'elle communique à un individu de trouver et de conserver sa position professionnelle. Cette démarche explique :

— son soutien et sa faveur pour des formules proches de l'activité — apprentissage, CEF, stages de mise à niveau — permettant des approches individualisées;

— son recours fréquent à des co-contractants ayant des relations soutenues avec les milieux professionnels;

— son appui accordé à des dispositifs pédagogiques où les moniteurs sont d'anciens professionnels et où les partenaires sociaux contribuent directement à leur orientation, en liaison avec les pouvoirs publics.

(1) Se reporter à l'article « Formation professionnelle des adultes et place du service public de l'emploi dans le reclassement des chômeurs », dans ce même numéro.

lui-même trouve son origine dans la relative dispersion des activités qu'il gère. La « variété » des moyens disponibles et de leurs lieux administratifs de rattachement ne s'est pas transformée en « variable » au service d'une vision plus unifiée et plus fonctionnelle de l'action envisagée. Ainsi s'explique le manque relatif de synergie dans les activités d'information et de conseil professionnel. Ainsi s'explique le décousu de l'information statistique de base et le relâchement pour l'étude concrète et systématique des problèmes.

En dépit de la littérature abondante qui traite de la formation, et dont l'ampleur bigarrée peut parfois donner le change, les études de qualité sont très peu nombreuses. Ce manque hypothèque lourdement les rénovations nécessaires. Ainsi a-t-on pu parler, au cours des dernières années, d'une formation professionnelle « en panne » sans qu'on aperçoive de lieux moteurs et équipés pour lui donner un second souffle. Au-delà des moyens financiers et humains et du contexte de croissance ralentie, c'est bien d'un déficit de pensée et d'organisation dont souffre la formation professionnelle. L'insuffisante intégration des dimensions conceptuelles, techniques et administratives risque de retarder le saut qualitatif qu'elle doit franchir pour assurer un meilleur emploi de la ressource humaine.

Une régulation quantitative à renforcer.

Quel est l'effort envisagé pour 1983? Est-il suffisant? Les pouvoirs publics entreprennent de recentrer massivement autour de la formation professionnelle les aides à l'insertion et augmentent les budgets correspondants d'environ 30 %. Les estimations portant sur le nombre de chômeurs formés au cours des campagnes 1981-1982 et 1982-1983 montrent que, tous dispositifs compris — sauf apprentissage —, les effectifs passeront de 334.000 à 523.000 environ. Le gain, au titre des mesures formation, sera donc de 189.000 places : il correspond à une augmentation de 56 %. (cf. tableau ci-dessous).

Estimation des chômeurs formés pour les campagnes 1981-1982 et 1982-1983. Apprentissage exclu.

Dispositifs de formation	Campagnes 1981-1982	Campagnes 1982-1983
Contrats emploi-formation (CEF)	70 000	100 000
Stages de préparation professionnelle 16-26 ans	68 000	35 000
Mises à niveau	6 000	32 000
Fonds National de l'Emploi (FNE, mesure nouvelle)	–	56 000
Stages 16-18 ans	–	100 000
Dispositifs classiques (AFPA-FNE, FFPPS-IF, formé du contingent)	180 000	200 000 (1)
Total	**334 000**	**523 000** (2)

(1) Les volumes de formés liés aux dispositifs classiques sont estimés. Ils prennent en compte l'importante augmentation en 1983 des stages de formation et d'adaptation du FNE.
(2) Les chiffres présentés ci-dessus, proviennent du projet de budget du ministère de l'Emploi pour 1983. Cf. : « Un élan nouveau pour la politique de l'emploi dans le budget de 1983 ». Délégation à l'Emploi, novembre 1982.

Comment interpréter cette croissance? Quelle est sa portée? On avancera trois considérations :

● En premier lieu, l'importante augmentation des effectifs prévue ne parvient pas à compenser, du moins arithmétiquement, la suppression des stages

pratiques, de l'exonération à 50 % des charges patronales de sécurité sociale, et de la prime d'embauche au premier salarié dans l'artisanat, qui figuraient dans le plan avenir-jeunes. Ces dispositifs accueillaient 215.000 bénéficiaires.

● En second lieu, l'effort entrepris, depuis l'automne 1982, est très engagé sur la fraction juvénile de la population active. Alors que 15.000 places de formation étaient occupées par des jeunes de 16 à 18 ans en 1981-1982 (1), 100.000 stages leur sont directement réservés en 1982-1983.

● Enfin, si l'on veut évaluer l'impact quantitatif de ce plan sur le marché du travail et qu'à cet effet on rapporte le nombre de chômeurs formés en 1977-1978 et celui qui est programmé pour 1982-1983 aux volumes de demandeurs d'emploi correspondant à ces deux périodes, on constate un niveau de résultat sensiblement voisin. Dans l'un et l'autre cas, la formation professionnelle touche près du quart du stock des demandeurs d'emploi.

Les résultats escomptés pour 1983, numériquement très significatifs, doivent en réalité s'analyser comme le rattrapage d'une situation qui s'était régulièrement dégradée depuis 1977-1978. L'évolution divergente entre la progression réduite des crédits en 1979 et 1980 et la montée continue du sous-emploi au cours des cinq dernières années (+ 950.000 chômeurs) justifie cette interprétation.

L'effort entrepris doit cependant être consolidé. Le rattrapage analysé ci-dessus reste fragile. Aussi faut-il rechercher des solutions complémentaires. En ce sens, le projet d'un nouveau statut du demandeur d'emploi en formation, prévoyant l'imputation des périodes de formation sur les périodes d'indemnisation, devrait permettre l'envoi en formation de quelque 30.000 autres chômeurs, sans coût financier supplémentaire. Si les modalités techniques de ce projet ne devaient pas remettre en cause l'accord de principe déjà donné par le Gouvernement, la réalisation de cette mesure déboucherait sur un double résultat :

— elle permettrait à plus du quart des personnes sans emploi de bénéficier d'une formation;

— elle parviendrait ensuite à compenser, sur le registre formation, la perte des aides financières à l'insertion (exonérations, stages pratiques, primes pour l'embauche du premier salarié...). En effet, les 219 000 places de formation susceptibles d'être dégagées pour 1982-1983 (189 000 au titre des mesures nouvelles et 30 000 au titre du projet de réforme sur la rémunération des stagiaires) équilibreraient l'abandon des 215 000 « placements aidés ».

Ces approches quantitatives restent néanmoins sommaires. Elles mettent en correspondance des mesures qui n'obéissent pas aux mêmes logiques d'embauche. En outre, elles ne prennent pas en compte l'employabilité accrue qui peut être attendue du choix sélectif dont elles ont fait l'objet.

Une régulation qualitative à développer.

Le nouveau plan pour l'insertion professionnelle, présenté par le ministre chargé de l'Emploi, a essentiellement deux caractéristiques :

● Il redistribue les aides au placement en accordant une forte priorité à la formation professionnelle. Il relie organiquement ces aides à des mesures de soutien à l'activité.

● Il aménage ensuite la forme du recours aux aides. S'il subsiste toujours des catégories de populations prioritaires — jeunes, chômeurs de longue durée... —, ce n'est pas la référence systématique et en quelque sorte aveugle à ces catégories qui commande et justifie l'utilisation de l'aide. Son bénéfice n'est ouvert qu'après examen de la situation concrète du demandeur et de l'offreur d'emploi. A la consommation automatique, s'oppose la négociation cas par cas. A la distribution uniformisée, standard et créatrice d'effets pervers, doit succéder un traitement plus individualisé et adapté des moyens disponibles au service du reclassement. D'abstraite et formelle parce que assise sur des critères catégoriels et généraux, la gestion des aides s'acheminerait vers une voie plus contractuelle et communiquerait aux personnes concernées plus de responsabilité.

Ce redressement dans les procédures d'attribution est d'une grande portée et devrait infléchir à la hausse les taux de placement. Il demeure cependant que l'analyse des systèmes actuels montre un fort désajustement entre la structure des chômeurs formés et la structure de l'ensemble des chômeurs en ce qui concerne, notamment, l'âge et le sexe. De plus, et pour répondre à la demande des entreprises, des modifications doivent être apportées aux niveaux, aux contenus et à la répartition sectorielle des formations préparées. Les conventionnements publics semblent avoir favorisé une offre de formation pour des métiers tertiaires traditionnels; ils n'ont pas permis des investissements matériels et pédagogiques suffisants pour préparer à des emplois porteurs relevant de la production et des services. Si une attention soutenue n'était apportée à ces questions, les priorités bien compréhensibles accordées aux populations non formées ou marginalisées risqueraient de freiner ou de cacher la recherche impérative d'ajustements plus structurels.

Des conceptions et des outils devenus moins opératoires.

La baisse de la croissance et la transformation en cours de l'appareil productif qui influent sur le système d'appel et de rejet de la main-d'œuvre, ont rendu extrêmement aléatoires les exercices de prévision

(1) Les études empiriques qui ont été conduites montrent que dans les dispositifs pactes et plan avenir-jeunes, les jeunes de 16 à 18 ans représentent environ 10 % des populations de moins de 26 ans.

sur le volume des personnels nécessaires à l'économie et la structure de leurs qualifications. Outre les difficultés de la prévision qui, à vrai dire, éclate en divers scenarii selon les hypothèses d'évolution, retenues, s'ajoute l'imperfection des instruments qui permettent d'organiser la préparation des compétences en fonction de l'évolution pressentie des besoins de main-d'œuvre. La notion de correspondance entre un emploi et une formation, qui était jusqu'à ces dernières années le pivot des politiques d'ajustement, commence à être abandonnée. Des phénomènes beaucoup plus variés et complexes recouvrent ces confrontations de caractère statique et statistique. Ils ont été révélés avec la montée des excédents de main-d'œuvre et la sélectivité accrue qui s'exerce à l'embauche. La suspicion, qui entoure les méthodes de prévision et d'adéquation, n'a cependant pas encore fait place à d'autres techniques éprouvées. Tout au plus ces instruments traditionnels permettent-ils, par le jeu des extrapolations, d'alerter sur les points sensibles et de mettre en évidence les phénomènes de rupture.

Les réflexions en cours sur la relation emploi-formation tendent à remplacer l'idée statique de correspondance par celles d'une analyse des conditions concrètes par lesquelles se réalisent les équilibres ou les déséquilibres de l'emploi (2).

La maîtrise des évolutions, parfois contradictoires entre dispositifs de formation et système productif, requiert des analyses approfondies autant sur le contenu des emplois et leur mode de regroupement (familles professionnelles, sous-systèmes de travail bien identifiables par ses populations...) que sur la façon dont s'opère le renouvellement et la distribution des individus dans ces emplois.

De telles investigations permettent de mieux comprendre comment les entreprises répartissent leurs recrutements selon les diverses catégories de populations actives disponibles et de trouver l'impact le plus judicieux pour l'application des politiques, que ce soit à l'intérieur des établissements et/ou sur le marché du travail.

Cette approche dynamique de la relation emploi-formation, qui prend en compte les vitesses respectives d'évolution des divers ensembles en fonction de la restructuration de l'appareil de production et de la diffusion des nouvelles technologies, et dont les contours sont encore mal dessinés, n'a pas encore produit d'outils et de méthodologie d'intervention facilement applicables. Elle a cependant plusieurs mérites :

— elle permet d'avoir une compréhension beaucoup moins frustre des « besoins » et des « pénuries » de main-d'œuvre en identifiant les mécanismes dont ces résultats sont les effets;

— elle a un rôle pédagogique en ce sens qu'elle permet de faire un bon usage de méthodes anciennes qui sont certes dépassées, mais qui n'ont pas encore été abandonnées dans les pratiques administratives courantes.

Bien évidemment, le SPE n'est pas seul à souffrir de ces carences en conception et méthode. Il s'agit là d'un investissement collectif. Pour l'heure, et en l'absence d'un modèle de référence satisfaisant, il convient de concilier une démarche très pragmatique avec la recherche des méthodes plus assurées.

Une conscience obscure de son identité...

Le SPE apprécie mal l'ensemble des activités qu'il conduit et la place qu'il occupe dans le jeu interministériel. Intégrant insuffisamment les différents aspects de ses réalisations et de leurs évolutions, il ne semble pas avoir clairement dégagé et formulé les cadres généraux d'une doctrine assise sur son expérience et l'état des problèmes à résoudre. Pas de doctrine explicite, mais assurément une somme d'orientations attachées à chacun des sous-systèmes qu'il gère. La question posée est donc celle de la cohérence et de l'harmonisation technique et fonctionnelle de cet ensemble multiple.

...qui repose sur une conduite éclatée du dispositif.

En effet, le dispositif géré par le SPE s'est constitué progressivement au cours du temps. Cette extension s'est faite par ajouts successifs, sans véritable refonte.

L'ensemble « sédimenté » qui s'est ainsi constitué — relié à différents bureaux et en quelque sorte protégé par eux — garde la trace des caractéristiques qui avaient prévalu à leur mise en place. La gestion, présentement assurée par cinq cellules administratives, n'a pas été compensée par l'existence réelle et efficace d'une unité centrale de synthèse chargée de relier et d'animer l'ensemble. Ensemble sédimenté donc, mais pas système unifié.

L'unification à rechercher et qui, en aucun cas, ne devrait s'assimiler à une uniformisation ou une normalisation, devrait pouvoir conduire à des regroupements plus opérationnels autour de pôles. Ces pôles pourraient s'entendre, soit en termes de populations (jeunes débutants, cadres stagiaires en perfectionnement), soit en termes techniques (centres de ressources compétents pour certaines spécialités professionnelles...).

Ainsi, une vision plus transversale de certaines fonctions et la recherche en vue d'une mutualisation et/ou d'une coordination des moyens (hommes, savoirs, procédés, techniques d'analyse et d'intervention, durée accrue d'utilisation des équipements...) transformerait profondément les pratiques administratives actuelles et la crédibilité de la formation.

Le service public de l'emploi bénéficie d'une taille et d'une diversité interne suffisante pour esquisser le schéma directeur d'une telle rénovation. La pluralité des structures, des styles pédagogiques, des compétences qu'il mobilise, n'est pas une *contrainte*,

(2) Sur ce point, on se reportera aux travaux du CEREQ (notes préparatoires pour le IX[e] plan).

mais un *atout*. La modernisation ainsi entendue dépasserait la révision des formations internes à un seul appareil pour s'attacher à dégager, à partir des fonctionnements existants, l'architecture d'un système qui se donnerait pour objectif de valoriser au maximum les savoir-faire disponibles et de conduire, pour les utiliser au mieux, les efforts de spécialisation et de rationalisation qui s'imposent.

L'époque se prête particulièrement à ce dessein : la décentralisation et le dégel des structures administratives qu'elle entraîne, le rajeunissement des personnels enseignants et d'encadrement (contrats de solidarité de l'AFPA), la nécessité clairement ressentie aujourd'hui de mieux organiser l'offre de formation et de relancer l'investissement pédagogique, constituent autant de facteurs favorables à cette démarche. Cependant, le comportement autonome des agents publics de l'Emploi a souvent conduit à privilégier les logiques internes des organisations aux intérêts des usagers, les traitements administratifs aux traitements fonctionnels. Il n'a pas permis au SPE de tenir toute la place qui lui revient dans les débats publics et d'y apporter sa pleine contribution en créant, dans le champ éducatif, un pôle alternatif, solide et reconnu. Dans son esprit et sa méthode, la rénovation en cours entend précisément impulser cette nouvelle dynamique et favoriser les rapprochements qui s'imposent.

Un dispositif d'information - orientation - conseil, en profonde mutation.

1982 : *un millésime important pour l'orientation professionnelle...*

Si les années 1979-1980 ont été une période d'intense réflexion des pouvoirs publics et des partenaires sociaux sur les questions relatives à l'information et l'orientation (3), l'année 1982 peut d'ores et déjà être considérée comme une date importante pour les réalisations quantitatives et qualitatives qui ont été apportées à l'exercice de cette fonction. D'intervention technique encore relativement limitée, l'information-orientation-conseil devient aujourd'hui une composante de la politique sociale et, de ce fait, entre dans la dynamique des rapports sociaux. Elle fournit, dans la mise en œuvre de la formation professionnelle, le volet technique et juridique (droit à l'orientation) que le législateur ne lui avait pas donné dans les textes de 1971.

Quoique longtemps contenue par rapport à d'autres pays — RFA, SUÈDE, ... — l'émergence de ce phénomène se comprend aisément : cette fonction s'impose d'autant plus que la demande de formation s'est considérablement accentuée et que les voies traditionnelles d'accès à l'emploi sont devenues bouchées ou brouillées. Ce développement positif tend à redresser des pratiques de formation risquant de dégénérer en consommation passive et aveugle. Il est de plus cohérent avec le souci de renforcer des procédures négociées et individualisées dans l'attribution des aides.

Les activités d'orientation se sont vues très significativement renforcées en moyens humains :

- Entre 1981 et 1982, les personnels du SPE affectés à ces tâches sont ainsi passés de 1 210 à 1 673 unités, soit une augmentation de 38 %. L'accroissement a été particulièrement net pour les conseillers professionnels de l'agence dont le taux avoisine 46 %.

- Dans le cadre du plan 16-18 ans, près de mille points d'accueil ont été créés sur le territoire en l'espace d'un semestre, qu'il s'agisse de permanences d'accueil, d'information et d'orientation fixes ou mobiles (PAIO) ou de missions locales proches du modèle esquissé par le professeur SCHWARTZ. Ces dispositifs nouveaux, dont les 2/3 ont été créés à l'initiative des municipalités (4) vont progressivement bénéficier de la création de centres de ressources qui leur fourniront appui et conseil en matière d'informations et de procédures d'interventions.

La mise en place de ce programme aura mobilisé, selon une estimation grossière, près de 2 000 personnes, soit un effectif sensiblement égal, compte tenu de sa participation, à celui du personnel qui traite d'orientation dans le cadre du SPE.

...avec des faiblesses anciennes et nouvelles...

L'ouverture de la fonction et la justification technique et politique qu'elle reçoit des pouvoirs publics ne supprime pas, comme par enchantement, les difficultés que rencontre le SPE. Les problèmes qui lui sont posés sont à la fois internes : construction d'une liaison plus unifiée et dynamique dans les interventions des conseillers professionnels, des chargés d'information et des psychologues du travail (5) et externes : nouvelle cohérence à concevoir avec les récents partenaires de l'information et de l'orientation.

En 1980, environ 300 000 candidats étaient dirigés vers l'AFPA alors que sa capacité d'accueil n'excède guère 66 000 places. Cette disproportion numérique se résout à la fois par la formation de files d'attente pouvant atteindre, dans certains cas extrêmes et pour un nombre réduit de sections, des délais record de quatre à cinq ans (aide-comptable dactylo, charpentier bois, cuisinier, injection-électricien, horticulteur, monteur-dépanneur-frigoriste, ...) et par des pertes en ligne (absentéisme aux convocations, évaporation dans les circuits, etc.).

---

(3) Sur l'analyse des quatre rapports présentés par Mme E. Sullerot, M. B. Jouvin, M. J. L. Faure et M. J. L. Murcier. Cf. : « Redonner du souffle à l'orientation scolaire et professionnelle », G. Bez, *revue Éducation permanente*, n° 57, mars 1981.

(4) L'Agence et l'AFPA servent d'établissements d'appui dans 15 à 20 % des cas.

(5) Les psychologues du travail, actuellement 360 personnes, appartiennent à l'AFPA. Les conseillers professionnels et les chargés d'informations, actuellement 1.313 personnes, relèvent de l'ANPE.

Un tel engorgement crée une véritable paralysie administrative, les énergies disponibles se trouvant alors absorbées dans le traitement formel et paperassier des candidatures et non pas focalisées sur les candidats. De plus, il entraîne un coût et un travail inutile à cause des fausses candidatures; il hypothèque les démarches positives que pourraient entreprendre nombre de candidats dans la recherche d'un emploi; il réduit enfin le dynamisme et l'intérêt que peuvent apporter les agents compétents à l'exercice de leur fonction.

Conscient de ces difficultés et de leur accroissement relatif — le nombre de candidatures en attente de convocation a doublé entre 1979-1980 — le SPE s'est attaché, dans le cadre d'une convention d'association ANPE-AFPA, à arrêter les bases d'une collaboration revue et corrigée.

Le schéma proposé et déjà partiellement expérimenté consiste, avec la participation conjointe des psychologues du travail, des conseillers professionnels ou des chargés d'informations, à procéder régulièrement et rapidement à des réunions d'informations collectives et/ou individuelles sur la formation. Elles s'adresseraient à des personnes récemment inscrites à l'Agence et se déclarant intéressées par un stage. Ces séances pourraient offrir au cours de la même journée des possibilités d'entretien et d'évaluation susceptibles de déboucher sur une prise de décision et d'affectation. La procédure utilisée resterait souple. Elle donnerait à un candidat tout le temps souhaité pour réfléchir à sa situation et bénéficier d'une gamme de services complémentaires jugés utiles pour mûrir et arrêter son choix. Dans un tel schéma, la candidature (6) à un stage se constitue dans un processus. Elle s'affirme et s'affine dans la confrontation active avec deux institutions porteuses de logiques distinctes en matière d'emploi et de formation.

La personnalisation de la procédure, la forme « inter-active » et en « temps réel » sur laquelle elle repose, sa rapidité d'exécution, l'opportunité offerte au futur stagiaire de mieux relier ses attentes et exigences avec les contraintes des appareils existants, dessinent le cadre d'un véritable « retournement copernicien » : adapter les procédures et institutions à l'usager et non asservir l'usager aux procédures et institutions.

...et des questions en suspens.

Cette réforme positive, dont le principe est accepté, laisse en suspens plusieurs questions :

● Les transformations issues de l'intervention couplée de l'AFPA et de l'Agence requièrent un réexamen en profondeur des outils disponibles et de leur maniement : l'ensemble instrumental actuellement en usage (méthodes, techniques, tests, supports divers, etc.) peut-il être remobilisé tel quel dans le schéma proposé plus haut sans dévier l'esprit qui l'anime. Un instrument, on le sait, matérialise une conception. Un changement d'approche devrait donc vraisemblablement inciter à un autre mode d'emploi des outils.

● La réduction considérable des délais qui peut être attendue de cette réforme ne supprime pas pour autant le passif actuel de candidats en attente. Elle risque même de les accroître si elle veut rendre rapidement « tangibles et visibles » les résultats qui en sont attendus. En conséquence, l'enclenchement de ce nouveau dispositif devrait s'accompagner de mesures transitoires pour « désengorger » les circuits actuels.

● L'intervention en binôme des techniciens de l'Agence et de l'AFPA n'est concevable que pour le flux de demandeurs qui va se diriger vers l'AFPA ou vers les établissements qui lui sont organiquement liés (centres de handicapés, actions FNE, etc.). La possibilité d'un diagnostic formation couplé à un diagnostic emploi n'est donc présentement applicable que pour la moitié environ des demandeurs formés par ou sous l'égide du SPE ou pour le tiers des chômeurs qui désirent suivre une formation. Il est donc nécessaire d'étendre le bénéfice de cette démarche à d'autres publics que ceux qui se dirigent vers l'AFPA. Cette perspective modifierait assez profondément le rôle actuel des psychologues du travail dont la pratique professionnelle se trouve très normée et marquée par le fonctionnement structuré de l'Association. Leur mise en relation opérationnelle avec d'autres familles d'organismes exigerait, en bonne logique, une clarification de leur assise institutionnelle. Le respect du pluralisme des établissements de formation comme la neutralité de la fonction de consultant appelle cette précaution.

● Quelle que soit l'amélioration fonctionnelle apportée au système d'information-conseil, sa portée et ses effets sont circonscrits par la structure de l'offre de formation elle-même : spécialités, niveaux, durées, localisation... En un sens, les appareils de formation et les stages qu'ils organisent prédéterminent objectivement et matériellement les propositions de parcours individualisés que peuvent suggérer les conseillers. « Les systèmes d'orientation » renvoient à « l'orientation des systèmes » de formation eux-mêmes. Aussi, une part de l'amélioration des pratiques de l'orientation est-elle sous-tendue par le redressement de l'offre de formation et son remodelage sur les mouvements porteurs de l'activité. Sur un registre complémentaire non moins éclairant, l'introduction progressive des formations modulaires et des unités capitalisables ne peut pas ne pas retentir sur la forme, le contenu et la localisation de l'orientation. Cette dernière est, comme on le voit, une variable dépendante, seconde mais certes pas secondaire. Elle entretient avec l'offre de

(6) *Candidature* : il faut ici garder mémoire de l'origine latine du mot : action de celui qui va ou a l'intention de se porter candidat.

formation, non seulement un rapport d'accompagnement, mais encore une relation critique.

● L'émergence récente de services d'information et d'orientation dans le champ public et privé et la configuration multipolaire qui les caractérise, reproduisent le « polycentrisme » et le « polymorphisme » de la formation elle-même. En outre, ces nouveaux intervenants ne sont pas sans contourner et remettre en cause les institutions existantes, leurs compétences et leurs méthodes. Le risque est grand de voir, en effet, s'opérer une partition des populations entre institutions (jeunes auprès des PAIO et des missions locales, adultes en chômage auprès de l'ANPE et de l'AFPA, salariés auprès de services *ad hoc* mis en place par les FAF au titre du congé individuel...).

Au relatif monopole dont jouissait le SPE, succède donc un dispositif certes varié, mais éclaté. La recherche d'une articulation dynamique s'impose donc, qui devrait concerner la collecte et la transformation de l'information selon les publics, la localisation des spécialisations, les procédures individuelles ou collectives d'intervention, les éléments de base d'une déontologie commune, etc. La nouvelle cohérence à élaborer devrait passer par des dominantes de compétences et non par une division du travail fondée sur des techniques ou des publics. Rien ne serait plus préjudiciable aux chômeurs que de se trouver cantonnés dans des services spécialisés pour eux.

Un suivi et une évaluation des résultats très imparfaits.

Paradoxe instructif : le système actuel de recueil de données ne permet pas de dénombrer en toute rigueur les chômeurs formés : ils sont estimés. Contrairement à la formation initiale et à l'emploi pour lesquels la connaissance a incontestablement progressé par le jeu régulier et rigoureux des enquêtes quantitatives qui ont été faites, la formation professionnelle, malgré son avance sociale dans la concertation et la contractualisation, reste largement du domaine de l'opinion, de l'approximation rhétorique, de débats parfois vains et fastidieux parce que sous-informés.

Cette situation, vraie au plan général, trouve sa parfaite réplique dans les moyens d'étude et de collecte que consacre le ministère de l'Emploi. En dépit d'efforts localisés qui ont pu être entrepris ici et là (CEF, opérations jeunes, etc.), la formation professionnelle d'adultes ne dispose pas d'un outil cohérent d'information de base à la hauteur de son coût et de ses enjeux. Ainsi, l'élaboration des comptes publics de l'emploi a-t-elle souffert de l'imprécision des chiffres et de leurs variations parfois incompréhensibles dans les évolutions.

Plusieurs causes expliquent l'insuffisance du suivi statistique. Outre l'inadéquation partielle des nomenclatures de formations initiales appliquées à la formation continue et la permanence obsolète de certaines typologies de classement (stages d'adaptation, stages d'entretien et de perfectionnement des connaissances, etc.), la disparité des centres de décision et d'action a retardé la volonté d'une harmonisation minimale entre instances concernées.

Issues en sous-produit d'activités de gestion financière, les statistiques de formation se sont bâties essentiellement sur la notion de « stage » objet d'agréments, et beaucoup moins sur celle de « stagiaire », entraînant ainsi une certaine pauvreté de renseignements.

On ajoutera que le partage des rôles entre l'État et les entreprises a eu pour effet indirect de ne pas rendre compatibles les données recueillies sur les champs publics et privés. L'absence de continuité statistique entre les deux sous-systèmes freine une vision en profondeur du système d'emploi, propice à des actions plus intégrées des principaux financeurs.

En ce qui concerne l'évaluation des résultats, on notera un déficit assez grave autant sur les coûts comparés des différentes filières que sur leurs effets en terme de placement. Les manques concernent à la fois la méthodologie de l'évaluation et son inégalité d'application (7). La systématicité d'une approche reposant sur une batterie d'indicateurs construits et négociés avec les membres et partenaires du SPE s'impose d'autant plus que les promoteurs d'actions sont multiples et qu'apparaissent des formules alternatives aux stages de formation (exemple : sessions d'orientation collective, journées d'entraînement à la recherche d'emploi, etc.).

II. DES AXES D'ORIENTATION POUR UNE RÉFORME

L'examen de l'impact de la formation professionnelle auprès des populations sans travail et le relevé des atouts et des faiblesses du SPE en ce domaine ont déjà permis d'exposer certains réaménagements techniques. On esquissera ici les principaux axes de réorientation d'une action qui entend être, à la fois plus pertinente compte tenu des problèmes qui se posent et plus soucieuse des attentes de ses usagers.

Les propositions de réforme susceptibles d'être retenues s'articulent autour de cinq points :

— recentrer la formation professionnelle des chômeurs sur l'activité et les politiques de développement;

— relever la qualification des demandeurs d'emploi et assurer une meilleure harmonisation des systèmes d'indemnisation et de rémunération;

(7) Par exemple, on ne sait pratiquement rien sur la portée des actions FNE, des stages de mise à niveau et certaines actions du FFPPS auprès des chômeurs... En comparaison, les analyses effectuées sur les pactes paraissent luxueuses. On peut d'ailleurs assez légitimement penser que c'est cette richesse d'analyses qui a permis assez rapidement leur correction.

— reconsidérer le partage des rôles confiés à l'État et aux entreprises dans leur contribution à la qualification de la main-d'œuvre;

— promouvoir une politique constructive de l'offre de formation et améliorer son fonctionnement;

— renforcer l'individualisation des procédures d'intervention.

1. Recentrer la formation professionnelle des chômeurs sur l'activité et les politiques de développement économique et industriel.

La réinsertion dans l'emploi et la possibilité de s'y maintenir et d'y progresser constituent pour les personnes à la recherche d'un travail, l'objectif premier de la formation professionnelle (8), Qualifier un demandeur d'emploi, sans prendre soin de l'orienter ou de rechercher activement avec lui un secteur porteur, c'est fabriquer un chômeur qualifié, tromper un espoir et mal employer la ressource publique. Concentrer l'attention et ajuster les moyens de formation sur le seul pôle de la demande d'emploi, sans prise en compte véritable de l'offre réelle ou potentielle, au motif que cette dernière est faible ou mal connue, revient en réalité à aménager la période d'inactivité forcée plutôt que de la mettre à profit pour en faciliter la sortie.

La préoccupation bien compréhensible visant à répondre à l'urgence de certaines situations individuelles difficiles ne doit cependant pas laisser en suspens l'issue probable des préparations engagées. L'analyse des transformations de l'emploi intégrant les orientations des politiques économiques et industrielles et l'impact des diverses subventions à l'embauche (prime de création d'emploi, contrats de solidarité) définit le cadre naturel des actions de formation centrées sur les hommes et les femmes à la recherche d'une activité. Pour reprendre une distinction commode, les politiques du marché du travail qui incluent généralement un important volet formation, doivent être fortement connectées aux politiques macro-économiques de l'emploi. La programmation de formations ayant pour but explicite la réinsertion dans l'emploi nécessite donc un repérage beaucoup plus précis des courants d'embauche selon les systèmes d'activité et une gestion préventive et prévisionnelle de la main-d'œuvre dans les entreprises beaucoup mieux maîtrisée.

Le recentrage de la formation des demandeurs d'emploi sur l'activité — une démarche moins tournée vers la gestion sociale du chômage que vers une stratégie offensive pour l'emploi — entraîne plusieurs conséquences d'ordre techniques et administratives :

● Le choix de priorités d'intervention au bénéfice de publics cibles (jeunes, femmes, chômeurs de longue durée, etc.) et leur application conjoncturelle n'ont de pertinence que s'ils s'inscrivent dans une vision globale et dynamique des mouvements de main-d'œuvre qui animent les marchés internes et externes du travail. Une telle procédure permet en effet de contenir le risque de déplacement du chômage entre catégories de main-d'œuvre, de limiter les effets pervers d'une concurrence exacerbée entre actifs, enfin de mieux dominer les conditions dans lesquelles seront utilisées et valorisées dans le système d'emploi les qualifications remodelées.

● Les notions de « besoins d'emploi » ou de « pénuries », référentiels permanents de la programmation des actions de formation, ne sont pas toujours évidentes. A l'expérience, la réponse directe et immédiate de l'offre de formation à ces besoins a fréquemment débouché sur des échecs. Pour être comprises et traitées correctement, les pénuries de main-d'œuvre doivent être reliées aux processus internes de gestion des personnels dont elles ne sont qu'un moment souvent instables.

● Les efforts consacrés à l'amélioration de la qualification des salariés ne s'opposent pas à l'action conduite en faveur des chômeurs. Bien au contraire, ils consolident les bases d'un tissu productif indispensable aux opérations de redéploiement. La formation assurée par les entreprises favorise la mobilité et la promotion des individus en même temps qu'elle génère le besoin de renouvellement.

● Dernière conséquence relative à l'orientation des formations : le service public de placement a un rôle tout-à-fait majeur dans la détermination des actions qualifiantes qui facilitent la mise en relation positive d'un offreur et d'un demandeur d'emploi.

Cependant, son activité essentiellement tournée vers la fraction dominée de l'économie (petites entreprises, offres d'emplois de bas de gamme, etc.), et sa vision restreinte de la circulation des actifs au sein des marchés internes, ne le mettent pas véritablement en position de commander la programmation générale de l'offre de formation. Néanmoins son concours, d'autant plus indispensable que s'accroît sa capacité de négocier avec les entreprises, doit être associé à l'ensemble des partenaires qui prévoient ou façonnent l'avenir.

Outre la meilleure connexion des politiques de formation des chômeurs aux transformations positives de l'appareil industriel et aux programmes de relance sectorielle et technologique, il revient au SPE d'ouvrir davantage l'exercice de la formation sur la création et la promotion d'emploi par les individus. L'essentiel de son dispositif est encore caractérisé par la production extensive de qualifications destinées à servir les besoins d'une croissance devenue très amortie. Le reflux de l'activité et la nécessité de sauvegarder l'emploi pousse donc à trouver un relai dans la valo-

(8) Si l'on insiste ici sur le recentrage de la formation professionnelle en fonction de l'objectif premier de réinsertion dans l'emploi, on n'oublie cependant pas le rôle important que remplissent les actions de formation pour soutenir le moral du demandeur d'emploi, le sortir de son isolement et entretenir sa capacité d'adaptation.

risation des prises de responsabilité individuelles et à soutenir le démarrage et la viabilité des micro-développements.

Dans cette perspective, le programme d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise qui connaît un certain succès, justifierait une assistance technique et juridique des candidats.

2. Relever la qualification des demandeurs d'emploi et assurer une meilleure cohérence des systèmes d'indemnisation et de rémunération.

Le niveau de compétences détenues par les demandeurs d'emploi est globalement moins élevé que celui des actifs au travail. L'écart, notamment dans les hauts niveaux de qualification, semble même s'être accentué depuis quelques années. Aussi est-il nécessaire que les individus qui le souhaitent puissent suivre une formation et que des personnels compétents les aident à préciser contenus et modalités de réalisation.

Le faible niveau de la qualification de la main-d'œuvre française comparée à celle des pays concurrents et la crise que connaissent aujourd'hui les préparations ouvrières de niveau V, constituent un sérieux handicap. En outre, la demande de formation progressivement façonnée par la diffusion de grands programmes conjoncturels, excède présentement les possibilités physiques et financières de l'offre : ce dont témoignent de façon impressionnante les files d'attente à l'entrée des stages.

La période temporaire d'inactivité doit donc, dans l'optique d'une efficacité sociale et économique bien comprise, être utilisée pour relever et reconvertir, quand cela s'impose, le stock de compétences disponibles en fonction des segments d'activité les plus viables.

L'effort à consentir en 1983 et 1984 devrait ainsi rejoindre, mais dans le cadre d'une politique profondément renouvelée, le niveau atteint au cours des années 1977-1978.

Ces ajustements quantitatifs et qualitatifs trouveront leur plein effet dans une rationalisation accrue des régimes d'indemnisation et de rémunération des stagiaires. « La césure actuelle entre l'indemnisation du chômage et la rémunération de la formation, déclarait le ministre du Travail devant le Comité supérieur de l'Emploi, est génératrice d'interruption dans les paiements, de double emploi administratif, d'inégalités dans les situations. » Le projet en vue d'établir un statut unique du demandeur d'emploi, qu'il soit en chômage ou en stage, permet d'obtenir sans coût financier supplémentaire un renforcement de la formation comme instrument de reclassement et de développement des compétences.

Cette mesure de simplification et d'équité dynamiserait l'usage d'une période improductive en contrariant des comportements qui ne se serviraient de la formation que pour autant qu'elle permet d'allonger et de rémunérer, sans justification réelle, des durées accrues d'inactivité.

3. Reconsidérer le partage des rôles de l'État et des entreprises dans la formation et la professionnalisation de la main-d'œuvre.

La distinction des domaines d'intervention entre partenaires publics et privés — adaptation et entretien des compétences pour les entreprises, actions de reconversion et de promotion individuelle ou collective pour l'État — pose aujourd'hui question. Pertinente à une époque de chômage réduit, cette répartition des tâches devient obsolète dès lors que les entreprises sont contraintes de gérer, à l'intérieur d'elles-mêmes, un fort sous-emploi et d'assumer des responsabilités nouvelles vis-à-vis de leur environnement immédiat. L'élaboration par les entreprises de plans sociaux dans les opérations de restructuration comme la mise au point de plans sectoriels avec le soutien financier massif de l'État, illustrent bien « l'économie mixte » dans laquelle se trouve maintenant confrontée la politique de formation professionnelle. Au système singulièrement cloisonné de naguère et facteur de dysfonctionnements doit succéder la recherche plus résolue d'opérations contractualisées entre les deux partenaires.

D'ailleurs, l'extension des pratiques de mutualisation des fonds issus de la contribution patronale (le 0,9 %) et l'émergence du cours des dernières années, d'organes paritaires, collecteurs et redistributeurss comme les FAF, favorisent un aménagement progressif des politiques : l'intervention croissante du FNE dans la gestion des personnels des entreprises, la souscription des contrats de solidarité, l'établissement de conventions cadre pour le développement du CEF, etc., manifestent déjà l'esprit et la méthode de cette nouvelle orientation. D'une certaine façon, et en formalisant les pratiques en cours, il conviendrait de « FNE-iser » l'exercice de la formation. En tout état de cause, cette suggestion suppose l'organisation d'une meilleure articulation technique et statistique entre les interventions privées et publiques.

4. Dégager les éléments d'une politique de l'offre de formation.

Peu d'attention a été consacrée jusqu'ici aux caractéristiques et aux modalités de fonctionnement de l'offre de formation. Pourtant celle-ci commande de façon indiscutable l'articulation entre la transformation de la qualification et son utilisation pour et dans l'emploi. La politique à esquisser comporterait quatre dimensions principales :

- *Inverser le primat de l'offre sur la demande.*

Très fréquemment dans les procédures de conventionnements publics, l'offre prédétermine la demande. Aussi enregistre-t-on de grandes inerties dans les

programmations d'autant plus visibles que le rationnement des crédits n'a pas dégagé, jusqu'à une date récente, de marges supplémentaires de manœuvre.

En réalité, l'identification des problèmes à résoudre et le repérage des évolutions de l'emploi induites par la rénovation de l'outil de production constituent les pierres angulaires de la politique de formation. Une telle démarche conduit à faire prévaloir la logique de l'usager sur la logique de l'offre. Cette dernière n'est, en effet, que le moyen d'un objectif, le *vecteur* des politiques choisies et non son *moteur* silencieux et structurant.

● *Connaître les organismes de formation et les mobiliser en fonction de leurs compétences spécifiques.*

La signification du terme formation est très large (9). Aussi les rôles assignés aux organismes sont-ils très divers : rattrapage social et culturel, remobilisation et remotivation, visée qualifiante et promotionnelle, placement, etc. La plupart du temps, ces actions sont liées. Cependant, chacun des organismes, de par sa position institutionnelle, culturelle ou économique, ne présente pas la même aptitude à les réaliser toutes et avec le même succès. Il apparaît donc souhaitable de mieux apparier non seulement les formations aux emplois, mais les compétences disponibles des institutions de formation aux groupes d'objectifs visés et aux populations concernées.

Le comportement très actif de certains organismes pour insérer dans l'emploi des stagiaires qu'ils ont formés, mérite une reconnaissance plus soutenue de l'État. Une frange non négligeable de l'offre de formation pourrait ainsi relayer efficacement le service public dans sa mission d'accueil et d'insertion.

Construire un SPE formateur plus intégré dans son fonctionnement.

Le pluralisme des organismes intervenant dans le cadre du SPE est un facteur de richesse et d'innovation. Aussi doit-il être conservé et appuyé. Toutefois, pour conjurer les risques provoqués par une mosaïque d'interventions sans parenté ni unité, il convient de développer des procédures « transversales » visant à :

— assurer la cohérence des moyens matériels, pédagogiques et financiers avec les actions concrètes à entreprendre (principe d'enquêtes légères préalables aux opérations à lancer);

— garantir des prestations de qualité : constitution d'une image de marque du SPE, élaboration d'une charte minimale d'intervention, développement de pôles d'ingénierie pédagogique...;

— rendre transparents les résultats obtenus en fonction des objectifs poursuivis et des montants financiers consentis.

● *Moderniser l'outil.*

Pour nombre d'organismes, les dotations de fonctionnement attribuées par l'État ne permettent pas d'assurer les investissements nécessaires à leur modernisation pédagogique et matérielle. Outre les réaménagements budgétaires souhaitables, une vigoureuse politique d'association entre organismes doit être préconisée :

— d'une part à l'intérieur du système public ou parapublic, entre les établissements subventionnés et les établissements conventionnés : mise au point de structures d'appui, valorisation du capital investi, extension de la durée d'utilisation des équipements, économie d'échelle par la mise en place de services communs, etc..

Le conventionnement pourrait ainsi incorporer des éléments physiques autres que le financement,

— d'autre part, entre les organismes eux-mêmes et les entreprises. Selon une modalité contractuelle à préciser, des prestations en nature — hommes, matériel, etc. — émanant des entreprises pourraient venir compenser les concours financiers que l'État leur apporte.

5. Renforcer l'individualisation des procédures d'intervention.

Les opérations de reconversion comme le profil psychologique d'adultes déjà riches d'un bagage professionnel et scolaire, requièrent une grande finesse de traitement. L'individualisation des démarches est aussi un gage d'efficacité. Elle conduit à redresser une pratique administrative fortement marquée par le découpage catégoriel de la main-d'œuvre, de même qu'elle incite à enrichir le cadre d'organisation trop rigide qu'est le stage. Dans cette direction, plusieurs actions possibles :

— accroître et améliorer les capacités d'information et de conseil. Orienter, c'est, auprès d'une personne qui s'interroge, transformer de l'information en action. C'est également rendre actif un processus de choix et donner toute sa valeur à une opération de formation par le projet qu'elle nourrit;

— reconsidérer les procédures d'intervention qui s'inscrivent dans le cadre de mesures à contenu catégoriel. A vrai dire, l'objectif d'individualisation ne s'oppose pas à une approche catégorielle. C'est le recours automatique et aveugle à cette dernière qui en est la négation;

---

(9) On a pu dire non sans humour que « la formation était un pavillon de complaisance sous lequel on faisait circuler sans contrôle n'importe quelle marchandise ». Jeter les bases d'une politique de l'offre, c'est précisément clarifier le caractère multifonctionnel de la formation et le mieux ordonner à la résolution des difficultés sociales et économiques telles qu'elles se rencontrent ici et là.

— amorcer une « dé-stagification » des pratiques de formation. La notion « d'action de formation » promue par le législateur en 1978 n'a pas encore modifié le fonctionnement plus réducteur du stage.

Le regroupement un peu artificiel de stagiaires auquel il conduit ne respecte ni le jeu relationnel qui marque les collectifs de travail, ni les besoins particuliers des individus. A cette fin, l'enseignement modulaire ou par unités capitalisables doit sortir de sa profonde marginalité; de même que doit être soutenue toute tentative pour impulser une pédagogie sur le tas, moderne et adaptée aux adultes.

La souplesse et l'abaissement des coûts des nouveaux moyens audio-visuels (vidéo-TV par câble, etc.) présentent des atouts considérables pour ces changements, à condition de développer les didacticiels correspondants.

Le souci de ne pas confiner la formation des chômeurs sur son seul versant social et la volonté de contenir le mouvement latent de dégradation technique et pédagogique du dispositif d'intervention, oblige à un profond réoutillage mental et instrumental. Le redéploiement à concevoir affecte le contenu des politiques, leur mode d'application et l'épaulement entre partenaires. Plus radicalement encore, il commande une vision plus préventive et imaginative des relations entre l'emploi et le sous-emploi.